

Karen Marie Pagh Nielsen og Finn Breinholt Larsen

Grønlandsk råstofpolitik – grønlandsk indflydelse?

I forbindelse med indførelsen af det grønlandske hjemmestyre i 1979 var reguleringen af råstofudnyttelsen det spørgsmål, der gav anledning til de vanskeligste forhandlinger i hjemmestyrekommissionen. På baggrund af de seneste 5 års erfaringer vurderes det i artiklen, hvordan råstofordningen hidtil har fungeret i praksis. Interviews og spørgeskemabesvarelser har dannet udgangspunkt for en analyse af indflydelsesforholdet i beslutningsprocessen. Det konkluderes blandt andet, at råstofordningen ikke har levet op til hjemmestyrekommissionens intentioner om ligestilling imellem danske og grønlandske myndigheder i hele beslutningsprocessen.

Introduktion

I mere end fire år forhandlede det amerikanske olieselskab Atlantic Richfield Company (Arco) og Nordisk Mineselskab med offentlige myndigheder for at få tilladelse til at søge efter og udvinde olie i Grønland. I oktober 1984 nåede forhandlingsparterne til enighed om et koncessionsudkast til et 10.000 km² stort område i Jameson Land nord for det østgrønlandske fangerdistrikt Scoresbysund (Råstofforvaltningen, 1984c). Efterfølgende har henholdsvis det grønlandske landsting og folketinget godkendt koncessionsaftalen (Råstofforvaltningen, 1984b; 1984a), der blev underskrevet den 6. december 1984. I sommeren 1985 forventer selskaberne at indlede olieeftersøgning i området.

Hvis eftersøgningen resulterer i betydelige oliefund, der giver anledning til egentlig produktion, må man være forberedt på, at det grønlandske samfund med ét slag vil kunne ændres. Måske vil Grønland, som olieprovinserne i arktisk Canada og Alaska, komme til at opleve umådelig velstand. Men erfaringerne herfra har vist, at medaljen også har en bagside: sociale og økologiske problemer samt risiko for nye former for afhængighed. Konsekvenserne – de negative såvel som de positive – vil først og fremmest berøre den grønlandske befolkning og det grønlandske samfund. Derfor betragtes indflydelsesproblematikken, der er hovedtemaet i denne artikel, først og fremmest fra en grønlandsk synsvinkel.

Set i historisk lys er den aktuelle beslutning om at igangsætte olieaktiviteter i Grønland interessant. I midten af 1970'erne blev der under kraftig protest fra politikerne og store dele af befolkningen udstedt 13 oliekoncessioner og gennemført 5 efterforskningsboringer i Davis strædet ud for vestkysten (Larsen, 1984).

Først var det – på vegne af Siumutgruppen – Lars Emil Johansen, der under en forespørgselsdebat i folketinget forud for koncessionsudstedelsen i 1975 stillede forslag om at udskyde beslutningen, indtil spørgsmålet om ejendomsretten til den grønlandske undergrund var afklaret. Fra grønlandsk side forventedes det, at ejendomsretsspørgsmålet ville blive forhandlet i forbindelse med indførelse af

Karen Marie Pagh Nielsen og Finn Breinholt Larsen

Grønlandsk råstofpolitik – grønlandsk indflydelse?

I forbindelse med indførelsen af det grønlandske hjemmestyre i 1979 var reguleringen af råstofudnyttelsen det spørgsmål, der gav anledning til de vanskeligste forhandlinger i hjemmestyrekommissionen. På baggrund af de seneste 5 års erfaringer vurderes det i artiklen, hvordan råstofordningen hidtil har fungeret i praksis. Interviews og spørgeskemabesvarelser har dannet udgangspunkt for en analyse af indflydelsesforholdet i beslutningsprocessen. Det konkluderes blandt andet, at råstofordningen ikke har levet op til hjemmestyrekommissionens intentioner om ligestilling imellem danske og grønlandske myndigheder i hele beslutningsprocessen.

Introduktion

I mere end fire år forhandlede det amerikanske olieselskab Atlantic Richfield Company (Arco) og Nordisk Mineselskab med offentlige myndigheder for at få tilladelse til at søge efter og udvinde olie i Grønland. I oktober 1984 nåede forhandlingsparterne til enighed om et koncessionsudkast til et 10.000 km² stort område i Jameson Land nord for det østgrønlandske fangerdistrikt Scoresbysund (Råstofforvaltningen, 1984c). Efterfølgende har henholdsvis det grønlandske landsting og folketinget godkendt koncessionsaftalen (Råstofforvaltningen, 1984b; 1984a), der blev underskrevet den 6. december 1984. I sommeren 1985 forventer selskaberne at indlede olieeftersøgning i området.

Hvis eftersøgningen resulterer i betydelige oliefund, der giver anledning til egentlig produktion, må man være forberedt på, at det grønlandske samfund med ét slag vil kunne ændres. Måske vil Grønland, som olieprovinserne i arktisk Canada og Alaska, komme til at opleve umådelig velstand. Men erfaringerne herfra har vist, at medaljen også har en bagside: sociale og økologiske problemer samt risiko for nye former for afhængighed. Konsekvenserne – de negative såvel som de positive – vil først og fremmest berøre den grønlandske befolkning og det grønlandske samfund. Derfor betragtes indflydelsesproblematikken, der er hovedtemaet i denne artikel, først og fremmest fra en grønlandsk synsvinkel.

Set i historisk lys er den aktuelle beslutning om at igangsætte olieaktiviteter i Grønland interessant. I midten af 1970'erne blev der under kraftig protest fra politikerne og store dele af befolkningen udstedt 13 oliekoncessioner og gennemført 5 efterforskningsboringer i Davis strædet ud for vestkysten (Larsen, 1984).

Først var det – på vegne af Siumutgruppen – Lars Emil Johansen, der under en forespørgselsdebat i folketinget forud for koncessionsudstedelsen i 1975 stillede forslag om at udskyde beslutningen, indtil spørgsmålet om ejendomsretten til den grønlandske undergrund var afklaret. Fra grønlandsk side forventedes det, at ejendomsretsspørgsmålet ville blive forhandlet i forbindelse med indførelse af

hjemmestyre. Lars Emil Johansens forslag blev forkastet med 121 mod 21 stemmer i folketinget. Desuden blev det fra dansk side afvist at inddrage spørgsmålet i hjemmestyreforhandlingerne, jfr. statsminister Anker Jørgensens famøse udtalelse: "Der er ikke noget at raffe om... Hvis man vil have ejendomsretten til Grønlands undergrund, må man tage konsekvensen og sige, at man ønsker at kappe båndene til Danmark over" (citeret efter Folke, 1978: 3).

En ukontrolleret "blow out" på den norske boreplatform "Bravo" i 1977 gav næring til debatten om miljø- og sikkerhedsspørgsmål – ikke mindst i relation til olieaktiviteterne i Grønland. Frygten for et lignende uheld i Davis strædet kombineret med dette arktiske miljøes særlige sårbarhed var baggrunden for en grønlandsk anmodning om at indstille den igangværende efterforskningsaktivitet, indtil sikkerhedsproblemerne var løst. Såvel et flertal i Grønlands landsråd som de grønlandske medlemmer af det fælles dansk-grønlandske "Styringsudvalg vedrørende mineralske råstoffer i Grønland" stod bag henstillingen. Men beslutningen var regeringens, og statsministeren afslog at følge sagen op med et krav om stop for boreaktiviteterne ved Vestgrønland.

Siden 1979 har situationen været en anden. Der blev – samtidig med hjemmestyrets indførelse – rokket ved den skæve kompetencefordeling, der ensidigt var i Danmarks favør. Med råstofloven fra 1979 blev den grønlandske undergrund et såkaldt "fællesanliggende". Det vil sige, at beslutningskompetencen nu er delt, således at der er såvel grønlandske som danske politiske myndigheder bag afgørelsen om at igangsætte olieaktiviteterne i Østgrønland. Derimod har ejendomsretsspørgsmålet endnu ikke været underkastet egentlig forhandling, hvilket da også gang på gang er påpeget og beklaget fra grønlandsk side. Også med hensyn til miljø- og sikkerhedsproblemerne er det vanskeligt at påvise, at man er kommet en løsning nærmere.

Derfor forekommer det paradoksalt, at man fra grønlandsk side – nu hvor der faktisk er mulighed for at påvirke udformningen af en grønlandsk råstofpolitik – har tilsluttet sig en beslutning, som kan resultere i olieaktiviteter, uden at de tidligere stillede krav er opfyldt. Nærværende artikel, der indeholder konklusionerne af en omfattende empirisk analyse af beslutningsprocessen på råstofområdet,¹ vil bidrage til en forklaring på denne tilsyneladende "politiske kovending".

I det følgende vil der blive foretaget en beskrivelse af, hvordan kravet om grønlandsk indflydelse på råstofpolitikken voksede sig stærkt i det tiår, der gik forud for hjemmestyrets indførelse. Videre vil det blive belyst, hvordan indflydelseskravet kom til at påvirke den eksisterende regulering af råstofområdet. Over for råstofordningens grundlæggende principper vurderes de faktiske indflydelsesrelationer. Det er med udgangspunkt i en beslutningsteoretisk ramme hensigten at vurdere, hvilke muligheder grønlandske politikere har/har haft for at øve indflydelse på udformningen af en grønlandsk råstofpolitik. Hvilken rolle spiller de enkelte administrative og politiske organer i beslutningsprocessens faser. Specielt vil det blive vurderet, om de faktiske indflydelsesrelationer kan siges at svare til råstofordningens intentioner om ligestilling mellem danske og grønlandske myndigheder. Den aktuelle og konkrete beslutning om den grønlandske oliekoncession vil kun sporadisk blive inddraget i analysen, der hovedsagelig vil være af generel karakter.

Grønlandsk minelovgivning før hjemmestyret

Da den danske undergrundslov fra 1932 ved kgl. anordning i 1935 blev udstrakt til også at gælde Grønland, var det hovedsagelig for at konfirmere og legalisere tingenes tilstand. Retten til at disponere over Grønlands undergrund blev helt og fuldt tillagt staten, som allerede ved flere lejligheder havde udstedt koncessioner til interesserede selskaber. Fra grønlandsk side blev der ikke rejst indvendinger herimod. Dels forestillede man sig ikke, det kunne være anderledes, og desuden mente man ikke, at grønlænderne selv ville være i stand til at udnytte eventuelle råstoffer i undergrunden.²

25 år senere nedsatte regeringen en 16 personer stor kommission, der fik til opgave at udarbejde et nyt lovgrundlag for reguleringen af mineraludnyttelse i industriel skala. Kommissionen talte kun et enkelt grønlandsk medlem, og formålet med kommissionsarbejdet var da heller ikke at ændre ved kompetenceforholdet. Derimod var det hensigten at anspore til øget aktivitet på råstofområdet ved at gøre det mere attraktivt for danske og udenlandske selskaber at påbegynde efterforskning og udøve minedrift i Grønland. Minekommissionens arbejde resulterede i mineloven af 1965 (Lov om mineralske råstoffer, 1965), der som planlagt sikrede selskaberne mere lempelige økonomiske vilkår.

Selv om det i loven blev fastslået, at "alle mineralske råstoffer i Grønland tilhører Staten", så blev der alligevel hermed taget et beskedent skridt i retning af at inddrage grønlandske politikere i råstofpolitiske spørgsmål. Det blev for eksempel bestemt, at landsrådet skulle have forelagt koncessioner til udtalelse; at ministeren hvert år skulle give landsrådet en orientering om meddelte koncessioner med videre; og endelig blev det indføjnet, at landskassen i Grønland skulle have andel i det offentliges indtægter ved råstofudvinding.

Kravet om egentlig grønlandsk medbestemmelse og direkte indflydelse på råstofudnyttelsen blev først rejst i begyndelsen af 1970'erne. Det var de første repræsentanter for den såkaldte "ny politik", der tog skridt til at formulere grønlandske krav til en råstofpolitik.³ Denne politiske oppositionsbewægelse, der senere førte til dannelsen af Siumut, ønskede at modarbejde den fremadskridende "danmarkisering" ved at give den lokale befolkning større indflydelse på egne anliggender. Råstofaktiviteterne, der var vokset betydeligt efter 1965, var et af de områder, den nye generation af grønlandske politikere anså for væsentlige i denne sammenhæng. Modstanden mod "politisk fjernstyring" var et af stikordene, og her tænkte man både på København og Bruxelles. Resultatet af EF-afstemningen i 1972, hvor 70 pct. af de grønlandske stemmer var imod medlemskab af EF, kunne tolkes som et tegn på, at den nye politik var ved at slå igennem i den grønlandske befolkning.

Men mere end nogen anden enkeltsag var det planerne om og gennemførelsen af olieefterforskning på soklen ud for Grønlands Vestkyst, der gav næring til diskussioner om, hvem der skulle (burde) bestemme over Grønlands undergrund. I 1974 rejste Otto Steenholdt som den første i landsrådet spørgsmålet om ejendomsretten til undergrunden. Steenholdt mente, at grønlænderne følte, de var blevet frataget landets rigdom som forældreløse børn og tiden måtte være inde nu, hvor der sporedes politisk opvågning, til at høre, hvad de (grønlænderne) mente

om dette spørgsmål (Landsrådsforhandlinger, 1974: 43). "Den ny politik" repræsentanter støttede og udviklede dette synspunkt yderligere, men den gamle politiske elite, der tilbageviste kritikken, var stadig i flertal i landsrådet, da grønlandsministeren som nævnt udstedte de 13 vestkystkoncessioner.

I forlængelse af debatten om oliekoncessionerne startede Siumut en kampagne for at få mineloven ændret på det afgørende punkt om ejendomsretten. Som led i denne kampagne lykkedes det på landsrådets efterårssamling i 1975 at få samtlige landstingsmedlemmers opbakning til en udtalelse om, at den grønlandske undergrund og dens rigdomme tilhørte den "fastboende befolkning", og at dette synspunkt burde fremmes i hjemmestyrekommissionen.

Forhandlingerne i hjemmestyrekommissionen

Landsrådsvedtagelsen fra 1975 var en klar markering af et ønske om at placere den afgørende indflydelse på råstofområdet hos grønlandske myndigheder. Samtidig havde landsrådet spillet bolden videre til det forum, hvor spørgsmålet naturligt hørte hjemme: den dansk-grønlandske hjemmestyrekommission, der var nedsat kort forinden. Foruden landsrådets udtalelse havde hjemmestyrekommissionen en lige så klar tilkendegivelse fra det rent grønlandske hjemmestyreudvalg, som grønlandsministeren havde nedsat i 1973.⁴ Men den skarpeste formulering af kravene til en fremtidig råstofordning kom fra Siumut, der fastslog, at et grønlandsk hjemmestyre uden kompetence over Grønlands ressourcer vil være en "narresut" (Olsen, 1976). Det viste sig snart, at man fra dansk side ikke var villig til at imødekomme det grønlandske krav om indflydelse i fuld udstrækning. Udformningen af en ordning for råstofområdet blev derfor den vanskeligste og mest konfliktfyldte del af hjemmestyrekommissionens arbejde. De væsentligste konfliktpunkter var – i den rækkefølge en løsning blev accepteret:

- 1) spørgsmålet om, hvem der skulle have den politiske kompetence,
- 2) spørgsmålet om ejendomsretten og
- 3) spørgsmålet om placeringen af råstofadministrationen.

Regeringen havde blankt afvist det grønlandske ønske om at få råstofområdet overført som grønlandsk særanliggende. På baggrund af daværende statsminister Anker Jørgensens utvetydige understregning af, at ejendomsret ikke er en delelig størrelse, accepterede også de grønlandske politikere i kommissionen en ordning, hvorefter beslutningskompetencen blev delt mellem rigsmyndighederne og et kommende hjemmestyre. Den fælles beslutningskompetence blev i hjemmestyrekommissionens forslag knyttet til et ligestillingsprincip, der skulle gøre Danmark og Grønland til lige parter i hele beslutningsprocessen. De grønlandske politikere skulle for eksempel sikres samme adgang til at udnytte sagkundskab som danske politikere, og begge parter skulle have vetoret i væsentlige beslutninger (Kommissionen om hjemmestyre, 1978: bind 1, 25-32).

På baggrund af Anker Jørgensens "ultimatum" var de grønlandske medlemmer af hjemmestyrekommissionen villige til at renoncere på kravet om ejendomsret. Det lykkedes dog Lars Emil Johansen at få indført en passus i hjemmestyreloven

om, at den fastboende befolkning skulle have grundlæggende rettigheder til landets naturgivne ressourcer. Ved en senere lejlighed betonedes kommissionsformanden, at den pågældende formulering havde et moralsk – men næppe noget juridisk – indhold (Kommissionen om hjemmestyre, 1978: bind 1, 107; Foighel, 1980: 11).

Med hensyn til råstofadministrationens placering i det administrative system blev der skitseret fire forslag for hjemmestyrekommissionen. I tre af disse var råstofforvaltningen placeret i Ministeriet for Grønlands departementale system, mens det fjerde forslag, den såkaldte skitse C, opererede med et selvstændigt dansk-grønlandsk forvaltningsorgan uden tilknytning til det ministerielle hierarki (Kommissionen om hjemmestyre, 1977). Fra grønlandsk side foretrak man den sidstnævnte model. Jonathan Motzfeldt sagde under forhandlingerne i landsrådet blandt andet:

”Vi mener, at skitse C dækker bedre begrebet om ligestilling og vetoret imellem danske og grønlandske interesser. Vi har iagttaget, at hele den grønlandske delegation er enige om skitse C, som imidlertid er taget af bordet” (Landsrådsforhandlinger, 1977: 20-21).

Fra dansk side havde man afvist skitse C med den begrundelse, at råstofadministrationen måtte være underlagt et parlamentarisk ansvar. En undersøgelse af dette juridiske problem var blevet lovet i kommissionen, men denne undersøgelse var aldrig kommet.

Da dagsordenspunktet om den fremtidige råstofordning blev genoptaget under landsrådssamlingen, var det i mellemtiden blevet meddelt fra hjemmestyrekommissionens formand, at det var en forudsætning for flertallet af de danske kommissionsmedlemmers tilslutning til kompromisformuleringen vedrørende den fastboende befolknings grundlæggende rettigheder, at man fra grønlandsk side kunne tilslutte sig skitse D (Landsrådsforhandlinger, 1977: 201). Dette fik Jonathan Motzfeldt til at udtale, at han ”med hjemmestyrekommissionens udtalelse følte kniven på struben”. Han følte nu, at man blev nødt til at acceptere skitse D for ikke at skulle genforhandle hele spørgsmålet (Landsrådsforhandlinger, 1977: 203). Et forsøg på at få en genforhandlingsklausul ind i hjemmestyrelovens afsnit om råstofordningen blev senere afvist af flertallet af de danske medlemmer i kommissionen. Med spørgsmålet om råstofforvaltningens placering var den sidste brik faldet på plads, og kommissionen kunne afgive sin betænkning. Vejen var åben for hjemmestyre i Grønland og en nyordning på råstofområdet.

Principperne for den nugældende grønlandske råstofordning er fastsat i lov om Grønlands hjemmestyre (1978) og præciseret i lov om mineralske råstoffer (1978).

På baggrund af historien bag den grønlandske råstofordnings tilblivelse, kan det konkluderes, at ordningen hviler på et ”historisk kompromis”. Standpunkterne blev trukket skarpt op fra begge sider, og der blev sat en helt klar pris fra dansk side på, hvad det ville koste, hvis grønlænderne suverænt ville bestemme over undergrunden. Derfor blev der fra grønlandsk side på væsentlige punkter slækket på kravet om indflydelse. Spørgsmålet om, hvorvidt eller hvornår den ”ustabile balance”, som man kan sige råstofordningen bygger på, vil føre til fornyede krav fra grønlandsk side, afhænger i høj grad af de grønlandske erfaringer med den ek-

sisterende ordning.

Politiske og administrative organer

Råstofordningens grundlæggende principper om fælles beslutningskompetence, gensidig vetoret og ligestilling mellem danske og grønlandske myndigheder forudsætter et politisk samarbejde mellem regering og landsstyre. For at skabe en organisatorisk ramme om dette samarbejde oprettedes Fællesrådet vedrørende mineralske råstoffer i Grønland, der består af 6-10 medlemmer, hvoraf den ene halvdel udpeges af hjemmestyret og den anden af regeringen. Efter fælles indstilling fra parterne udnævnes desuden en formand for en periode af 4 år (Lov om mineralske råstoffer, 1978: bemærkninger til par. 3). Fællesrådet har til opgave at følge udviklingen på råstofområdet i Grønland, og det kan afgive indstilling til regering og landsstyre i de sager, der er omfattet af den fælles beslutningskompetence.

Selv om fællesrådet ikke er udstyret med nogen besluttende myndighed, er det næppe for meget at sige, at det fra hjemmestyrekommissionens side er tænkt som "hjertet" i råstofordningen. Fællesrådet er det organ, der skal sikre råstofordningens danske og grønlandske parter indsigt i og indflydelse på de enkelte led i beslutningsprocessen og dermed gøre dem reelt ligestillede.

Den daglige administration af råstofområdet er efter minelovens bestemmelser henlagt til et særligt forvaltningsorgan. Råstofforvaltningen varetager sekretariatsfunktionerne i forhold til fællesrådet, herunder også tilvejebringelse af udredningsmateriale, som måtte være ønsket af rådets medlemmer. Endelig er det råstofforvaltningens opgave at administrere udførelsen af de beslutninger, der træffes af regeringen og landsstyret i fællesskab, samt tage sig af de mere rutinemæssige opgaver, der følger af disse beslutninger eller som i øvrigt måtte falde ind under minelovens sagsområde (tilsyn, kontrol med videre).

Råstofforvaltningen er underlagt grønlandsministerens ansvarsområde, og forvaltningen indgår i det almindelige departementale system. Imidlertid er det i mineloven fremhævet, at råstofforvaltningen har en "særskilt karakter", hvilket dels kommer til udtryk ved forvaltningschefens stillingsnormering (som departementschef, dvs. med direkte referat til ministeren), dels ved at forvaltningschefen udpeges efter fælles indstilling fra regeringen og landsstyret (Lov om mineralske råstoffer, 1978: par. 5; Kommissionen om hjemmestyre, 1978: bind 2, 66-69).

I kraft af placeringen inden for grønlandsministerens ressort har råstofforvaltningen mulighed for at trække på den sagkundskab, der findes i Grønlands Geologisk Undersøgelse, Grønlands Fiskeriundersøgelse, Grønlands Tekniske Organisation og Den Kgl. Grønlandske Handel. I det omfang disse instanser bliver involveret i forvaltningsopgaver på råstofområdet, har hjemmestyret den samme ret til indsigt i dette arbejde, som hvis det var udført i selve råstofforvaltningen.

Råstofordningen – principper og praksis

I de følgende afsnit er det hensigten at analysere og sammenfatte nogle af de erfaringer, der er gjort med råstofordningen, siden den trådte i kraft i 1979. Føler de grønlandske og danske politikere, at der reelt er skabt lige indflydelse på råstofområdet? Er der eventuelt svage punkter i ordningen, der kunne forbedres?

Som nævnt er fællesrådet vedrørende mineralske råstoffer i Grønland tiltænkt en central rolle i forbindelse med udøvelsen af den fælles dansk-grønlandske beslutningskompetence. Derfor vil den empiriske analyse af indflydelsesforholdet tage udgangspunkt i en undersøgelse af arbejdet og arbejdssituationen i fællesrådet. Dokumenter og andet tilgængeligt materiale fra fællesrådet er suppleret med spørgeskemaundersøgelser og interviews med centralt placerede politikere og embedsmænd.

Råstofforvaltningen har hvert år siden 1979-80 udarbejdet en beretning vedrørende råstofaktiviteter og konkrete ansøgninger, der har været drøftet i fællesrådet (Råstofforvaltningen, 1980ff). I hver beretningsperiode har der været afholdt 3 fællesrådsmøder, med undtagelse af perioden 1982-83, hvor der blev holdt 4 møder.

Beretningsmaterialet fra de forløbne 5 år giver et ganske godt indtryk af, hvilke spørgsmål der er behandlet på de enkelte fællesrådsmøder. En systematisk gennemgang af den offentligt tilgængelige del af mødematerialet viser, at hovedparten af emnerne for fællesrådets drøftelser kan føres tilbage til den første beretningsperiode. Det er kun ganske få nye sagsområder, der føjet til siden 1979-80.

Rådets stillingtagen er typisk sket gradvist over hele perioden. Herved har man undgået, at beslutningerne på én gang har fået vidtrækkende konsekvenser. Det gælder for eksempel spørgsmålet om revision af Nordisk Mineselskabs koncession fra 1982. En sag, der som nævnt først er blevet endelig afklaret i december 1984, men hvor fællesrådet skridt for skridt har taget stilling til de enkelte problemer.

De sager, som i den betragtede 5-års periode har krævet fællesrådets stillingtagen, har udgjort et begrænset antal, sammenlignet med omfanget af indledende drøftelser og sager af generelt orienterende karakter. Hertil kommer, at de relativt få eksempler på egentlige indstillinger fra fællesrådet for en stor dels vedkommende kan betragtes som rutinesager. Det er for eksempel tilfældet med en del af de konkrete ansøgninger om tilladelse til forundersøgelse og efterforskning, som fællesrådet i de forløbne år har afgivet indstilling om. Der har således ofte været tale om forlængelse af en allerede tildelt koncession eller om udvidelse af et undersøgelsesområdes geografiske udstrækning. I sådanne tilfælde er ansøgningen hver gang blevet imødekommet. Tilbage er der et fåtal af sager, hvor en indstilling fra fællesrådet kunne få vidtrækkende konsekvenser. Gennemgang af de hidtidige beretninger fra fællesrådet vedrørende mineralske råstoffer i Grønland giver indtryk af, at der i stor udstrækning har været konsensus i fællesrådet i stillingtagen til spørgsmål af større rækkevidde. I en del tilfælde er tidspunktet for fællesrådets indstilling blevet udskudt under henvisning til manglende eller utilstrækkeligt baggrundsmateriale. Det er nærliggende at forestille sig, at netop disse tilfælde udgør eksempler, hvor dansk-grønlandske holdninger eller interesser brydes.

Hidtidige erfaringer: harmoni og enighed

Spørgeskemabesvarelser samt interviews med politikere og embedsmænd (Davis, Larsen og Nielsen, 1984: 51-75) har givet grundlag for generelt at fastslå, at der fra såvel dansk som grønlandsk side stort set er tilfredshed med den grønlandske råstofordning. Det er en udbredt opfattelse, at fællesrådsarbejdet foregår i en åben og konstruktiv atmosfære, og at enighed og harmoni er begreber, som meget godt karakteriserer arbejdsklimaet i rådet. Langt de fleste nuværende og tidligere fællesrådsmedlemmer afviser imidlertid, at hjemmestyret og den danske regering skulle have grundlæggende fælles interesser i udnyttelsen af Grønlands råstofressourcer. Men det er altså ikke i fællesrådet, interesse modsætningerne kommer frem.

Forud for drøftelserne i fællesrådet er der som regel udarbejdet baggrundsnotater eller lignende. Dette materiale udarbejdes i råstofforvaltningen, hvorfra også ofte initiativet til at bringe sager frem på fællesrådets bord er kommet. I det omfang, en sag kræver fællesrådets stillingtagen, vil baggrundsmaterialet fra råstofforvaltningen for eksempel munde ud i en indstilling, som fællesrådet kan godtage, revidere eller afvise. I råstofforvaltningen er man naturligvis bevidst om de potentielle modsætninger, der er mellem danske og grønlandske interesser, og som sekretariat for hele fællesrådet forsøger råstofforvaltningens medarbejdere i sine indstillinger til rådet at finde en fællesnævner for de forskellige synsvinkler. Der er blandt fællesrådets nuværende og tidligere medlemmer udbredt tillid til, at arbejdet i råstofforvaltningen er udtryk for en sådan afvejning mellem danske og grønlandske hensyn.

En grundlæggende tilfredshed med råstofordningen, som den fungerer nu, afspejler blandt andet en accept af, at mange væsentlige diskussioner ikke foregår i fællesrådet. Næsten alle adspurgte fællesrådsmedlemmer mener, at der holdes et passende antal fællesrådsmøder, selv om de cirka 3 årlige møder kun levner begrænset tid til drøftelse af de enkelte spørgsmål.

Det er endvidere spørgsmålet, om medlemmerne af fællesrådet har fundet de sager, som hidtil har været behandlet, så væsentlige, at de har været en konfrontation på fællesrådsplan værd. Det fremgår af interview-materialet, at der fra både grønlandsk og dansk side er klare ønsker om såvidt muligt at undgå eller udskyde konfrontationer om råstofspørgsmål.

Magt og indflydelse i beslutningsprocessen

En aktørs indflydelsesmuligheder er dels bestemt af formelle, blandt andet juridiske, rammer for beslutningsprocessen, dels af aktørens personlige ressourcer og adfærd, altså den måde, han vælger at udfylde rammen på.

Ovenfor har vi vurderet indflydelsesaspektet med udgangspunkt i den formelle opbygning eller selve rammen, som deltagerne arbejder indenfor. I det følgende vil vi hovedsageligt anlægge en processuel synsvinkel. Den processuelle analyse kan groft karakteriseres som adfærdsorienteret. Det centrale er her indflydelses-

muligheder i forskellige faser af beslutningsprocessen, og beslutningsudfaldet (output) betragtes som resultat af deltagernes indflydelsesressourcer (input) og indflydelsesmuligheder i processen (Enderud, 1975: 206-07).

Analysen er disponeret ud fra en opdeling af et ideelt sagsforløb i følgende fire faser: initiativ, realitetsbehandling, indstilling og formel beslutning. Disse fire faser er indeholdt i beslutningsprocessen, jfr. modellen i figur 1.

Figur 1. Model for analyse af beslutningsprocessen

INPUT (indflydelses- ressourcer)	PROCES (indflydelses- muligheder)	OUTPUT (beslutnings- udfald)
Motivation	<u>Initiativfase</u>	
Disponibel tid, energi og op- mærksomhed	probleminitiering definerings af problemets kompleksitet "timing"	
Informationsadgang	<u>Realitetsbehandling</u>	
Baggrundsgruppe (størrelse, styrke)	dataindsamling databehandling dataoverførsel	
	<u>Indstilling</u>	
	udvælgelse af præmisser fremhævelse af argumenter udvælgelse af løsningsmuligheder	
	<u>Formel beslutning</u>	
	vurdering af indstillinger mulighed for at nedlægge veto endeligt valg af beslutning	

Inspirationskilde: Enderud (1975: 202, 205).

Initiativ

"Magt er ikke blot et spørgsmål om de alternative *udfald*, som kan komme på tale i de sager, der behandles, men begrænses også af, *hvilke sager* der gøres til genstand for forhandling" (Hernes, 1975: 93). Én side af denne magt kan udøves ved at forhindre visse sager i overhovedet at nå beslutningsarenaen. Bachrach og Baratz har som bekendt kaldt denne form for magtudøvelse for "non-decision-ma-

king”.

En sag vedrørende råstofudnyttelse i Grønland vil i en del tilfælde opstå på grund af et initiativ, der kommer udefra, typisk hvor et selskab eller lignende ansøger om tilladelse til at foretage en eller anden undersøgelse. En sådan henvendelse vil være rettet til råstofforvaltningen, der også forestår den primære myndighedsbehandling i relation til de koncessioner, der allerede er givet. Selskaberne er forpligtede til løbende at orientere råstofforvaltningen om aktiviteterne, ligesom forvaltningen også løbende modtager informationer om de undersøgelser af miljømæssig og teknisk art, som udføres i GGU, GF og GTO. Når henvendelser fra selskaberne kræver, at en sag bringes op i fællesrådet, er det således råstofforvaltningen, der præsenterer sagen for rådets medlemmer. I andre situationer vil det bero på råstofforvaltningens skøn, om for eksempel den periodiske rapportering fra selskaberne skal give anledning til at give en orientering eller rejse et problem i fællesrådet. I råstofforvaltningen understreger man, at størstedelen af sagerne er af mere eller mindre rutinemæssig art, hvorfor forvaltningen oftest selv træffer afgørelsen. Kun et mindre antal sager når frem til fællesrådet.

Visse initiativer – særligt i relation til undersøgelserne i offentligt regie – kan udgå fra fællesrådet eller en anden offentlig myndighed: hjemmestyret, Risø, energiministeriets planlægningsafdeling etc. Ifølge forvaltningen er det dog sådan, at fællesrådets initiativer alene kommer frem på møderne og ikke ved kontakter mellem møderne. I forvaltningen betragter man det egentlig ikke som fællesrådets opgave at komme med initiativer. Tværtimod mener man, det må være forvaltningens opgave at komme med udspil til fællesrådet. Efterfølgende kan rådet så forholde sig til de problemstillinger og løsningsforslag, som forvaltningen fremlægger. Fællesrådsmedlemmerne synes stort set at være enige i denne opfattelse.

Konkret vil et initiativ ofte udmøntes i et punkt på dagsordenen for et fællesrådsmøde. Det fremgår af "Forretningsorden for fællesrådet vedrørende mineraliske råstoffer i Grønland", at formanden fastsætter tid og sted samt hyppighed for fællesrådets møder. Formanden er dog pligtig til at lade indkalde til møde, såfremt to af rådets medlemmer skriftligt fremsætter ønske herom. Anden mødeindkaldelse skal ledsages af dagsorden med angivelse af de emner, som det er hensigten at tage op på mødet (Fællesrådet, 1979: par. 3). Formelt er det altså formanden, der kontrollerer dagsordenen, idet også andre fællesrådsmedlemmer har mulighed for at påvirke indholdet. Reelt bliver fællesrådets dagsorden til på den måde, at råstofforvaltningen laver et udkast, som sendes til formanden. Denne kan eventuelt komme med ændringsforslag, som da vil blive indarbejdet, inden dagsordenen sendes ud. Bortset fra formandsskabet har ingen af de nuværende eller tidligere fællesrådsmedlemmer benyttet sig af muligheden for at indkalde til møde i rådet. Det er endvidere kun de færreste af medlemmerne, der har stillet forslag til dagsordenspunkter.

Realitetsbehandlingen

Den fase i beslutningsprocessen, som vi i figur 1 har kaldt "realitetsbehandling", omfatter datasøgning, indsamlingsmetode, bearbejdning samt overførsel til andre

beslutningstagere, herunder tolkninger, udeladelser etc. Kontrollen over hvert af disse trin udgør væsentlige indflydelsesmuligheder, hvormed aktørerne kan påvirke beslutningen i den ønskede retning. Det er en almindelig udbredt opfattelse blandt politologer, at der gennem tiderne er sket en forskydning i indflydelse fra politiske til bureaukratiske organer. En forskydning, som ikke mindst skyldes politikernes afhængighed af de informationer, bureaukratiet leverer som resultat af dets sagsbehandling (Peters, 1978: 28-29, 168-173).

I relation til den grønlandske råstofordning foregår udredningsarbejdet eller realitetsbehandlingen af sagerne hovedsageligt i forvaltningsorganerne. Det vil først og fremmest sige i råstofforvaltningen, som i et vist omfang kan trække på GGU, GF og GTO samt på specialiserede konsulentfirmaer. Råstofforvaltningen har i praksis ansvaret for udredningsfasen, idet forvaltningen samler og bearbejder informationerne (blandt andet fra de ministerielle direktorater) og udarbejder materialet i tilknytning til fællesrådsmøderne (Fællesrådet, 1979: par. 3 og 4). Opfattelsen af råstofforvaltningen som det helt centrale organ for realitetsbehandlingen af råstofsager deles også af hjemmestyreadministrationen i Nuuk samt af fællesrådsmedlemmerne, som for hovedpartens vedkommende ikke supplerer råstofforvaltningens informationer med andre kilder.

Indstilling til beslutning til landsstyre/regering

I praksis har fællesrådets indstillinger til de besluttende myndigheder i høj grad været normerende for de endelige beslutninger på råstofområdet. Regeringen og landsstyret har som hovedregel fulgt fællesrådets indstillinger, men der har været eksempler på, at landsstyret har foretaget en skærpelse eller omformulering ved den endelige beslutning.

Der er altså ingen tvivl om, at der i afgivelse af indstilling til beslutning ligger en væsentlig indflydelsesmulighed. Formelt er det fællesrådet, der benytter denne indflydelsesform, men reelt vil fællesrådets indstillinger i en sag i høj grad være et produkt af råstofforvaltningens "input". Forvaltningen procederer sagen, indhenter udtalelser fra relevante faglige organisationer og forelægger sagen for fællesrådet. Råstofforvaltningens forelæggelsesnotat vil typisk munde ud i en indstilling til fællesrådet. I praksis bliver råstofforvaltningens indstillinger oftest fulgt, men i hjemmestyreadministrationen kan man godt forestille sig sager, hvor den grønlandske side i fællesrådet vil modsætte sig konkrete indstillinger fra råstofforvaltningen. Mens man fra hjemmestyreforvaltningens side mener, at der er noget rigtigt i at betragte fællesrådet som et "gummistempel" for råstofforvaltningens indstillinger, så bliver dette postulat pure afvist af samtlige nuværende og tidligere fællesrådsmedlemmer på nær et enkelt medlem. Spørgsmålet må set med fællesrådsmedlemmernes øjne være yderst provokerende formuleret, da en bekræftelse af udsagnet vil svare til at fastslå fællesrådets og dets medlemmers magtesløshed. Besvarelserne afspejler måske omvendt fællesrådsmedlemmernes interesse i for eksempel at opnå øget prestige ved at understrege rådets magt og betydningsfulde rolle.⁵

Formel beslutning (og implementering)

Som beskrevet ovenfor indeholder råstofordningen et princip om fælles beslutningskompetence, idet ministeren inden for en afgrænset del af råstofområdet kun kan træffe beslutning efter aftale med landsstyret og regeringen. Det er her veto retten kan blive aktuel.

Der ligger naturligvis en ganske betydelig magt i at kunne udvælge og implementere den endelige beslutning. Men som det er fremgået af det foregående afsnit, er det sådan i praksis, at de besluttende myndigheder (landsstyret og regeringen) – i hvert fald hidtil – har fulgt fællesrådets indstillinger.

Vetoretten giver såvel de grønlandske som de danske myndigheder en reel mulighed for at få afgørende indflydelse på de beslutninger, som vetoretten omfatter. Muligheden for at nedlægge veto har endnu ikke været benyttet, og det er de fleste aktørers opfattelse, at begge parter helst vil undgå en sådan situation. Vetoretten er måske således på en indirekte måde med til at sikre kompromisser, hvor der er modstridende danske og grønlandske interesser.

Det må understreges, at omfanget af de endeligt besluttende myndigheders indflydelse først og fremmest er afhængig af, i hvilken udstrækning man har ressourcer til at foretage en reel vurdering af indstillingerne fra fællesrådet. I forlængelse af analysen af indflydelsesmulighederne i beslutningsprocessens enkelte faser vil vi herefter fokusere på indflydelsesressourcerne.⁶

Indflydelsesressourcer

Vi har valgt at koncentrere os om følgende typer af indflydelsesressourcer, jfr. figur 1: motivation, disponibel tid, energi og opmærksomhed; informationsadgang; baggrundsgruppe. I det følgende vil vi belyse, hvordan ressourcerne er fordelt mellem fællesrådet og råstofforvaltningen. På nogle områder vil vi kunne supplere vore data om, hvordan ressourcefordelingen opleves med overvejelser om en mere strukturelt betinget fordeling af ressourcerne.

Som udgangspunkt for ressourcebetragtningen er det vigtigt at fastslå, at fællesrådet er sammensat af politikere, for hvem de grønlandske råstofressourcer er ét blandt mange andre vigtige emner, mens råstofforvaltningen er et administrativt organ, sammensat af såkaldte generalister, der alene beskæftiger sig med spørgsmål i relation til de grønlandske råstoffer.

Den indflydelsesressource vi har kaldt motivation (interesse i at deltage i beslutningsprocessen) er uhyre vanskelig at måle. Motivationen til at øve indflydelse kan dels skyldes en følelse af solidaritet eller ansvar over for grupper i samfundet, dels personlig interesse. Det er en udbredt opfattelse, at politikere ofte føler det som et kald, når de engagerer sig i politiske spørgsmål. Men samtidig ved vi, at politikere ofte er engagerede i et bredt spektrum af forskellige politiske emner, hvoraf måske kun enkelte udløser særlig interesse, mens embedsmændenes arbejdsområde er langt mere snævert koncentreret om et enkelt sagsområde.

Politikernes spredning over et omfattende arbejdsfelt bliver også afgørende, når det gælder ressourcen: disponibel tid, energi og opmærksomhed. Fællesrådet vedrørende mineralske råstoffer i Grønland har siden dets oprettelse i 1979 i gen-

nemsnit været samlet 3 gange om året. Ud over selve møderne og forberedelse i forbindelse hermed, vil fællesrådsmedlemmernes tid og energi først og fremmest være koncentreret om andre politiske opgaver. Stort set alle tidligere og nuværende fællesrådsmedlemmer mener, at de i gennemsnit bruger mellem 0 og 10 timer pr. måned på fællesrådsarbejdet. Selv om fællesrådsmedlemmerne i det store og hele føler, at en sådan indsats på råstofområdet er tilstrækkelig, så er der ikke engang tale om en tiendedel af det månedlige antal timer, som en embedsmand i råstofforvaltningen bruger på det samme sagsområde.

I råstofforvaltningen er 5-6 sagsbehandlere fuldtidsbeskæftiget med råstofspørgsmål, men alligevel føler man et behov for at udvide forvaltningens stab – dels hos de faglige institutioner (GGU, GF og GTO), dels hos råstofforvaltningen selv. Hovedparten af de nuværende og tidligere fællesrådsmedlemmer mener derimod, at den tid og energi, som anvendes på fællesrådsmøder, er tilstrækkelig.

For at få indflydelse på en beslutningssituation er det vigtigt at have gjort sig sine interesser og muligheder klart samt at kunne forudsige konsekvenserne af bestemte handlinger. Derfor er information, der kan belyse interesser, muligheder og konsekvenser en afgørende ressource i et beslutningsforløb. Fordelingen af information og informationskontrol påvirker magtfordelingen mellem givne parter. I almindelighed antages det, at information vil bidrage til at reducere éns usikkerhed med hensyn til, hvordan man skal handle i en given situation. Imidlertid risikerer man, at usikkerheden øges, hvis man får flere informationer, end man kan bearbejde eller håndtere. Hernes (1975: 101ff) fremhæver, at informationstilgang i sig selv kan blive et problem, når en aktør overbelastes med informationer uden at have tilstrækkelige virkelighedsmodeller, dvs. kendskab til sammenhænge eller baggrundsviden, hvormed man kan bearbejde eller "filtrere" indtryk og informationer.

I forholdet mellem råstofforvaltningen og fællesrådet kan vi fastslå, at forvaltningens centrale placering i beslutningsprocessens indledende faser i vidt omfang resulterer i informationsadgang og kontrol, mens fællesrådet stort set udelukkende benytter de informationer, som forvaltningen leverer. Flere af de grønlandske fællesrådsmedlemmer søger supplerende informationer i erhvervsdirektoratet i den grønlandske hjemmestyreadministration – blandt andet under henvisning til, at råstofforvaltningens tilknytning til Ministeriet for Grønland medfører, at grønlandske politikere selv må "checke" informationerne. Alle på nær et enkelt fællesrådsmedlem mener, at den mængde informationer, der kommer fra råstofforvaltningen er passende; men samtidig erkender de fleste, at det alligevel kniber med at få materialet læst igennem.

Råstofforvaltningen udsender materialet til fællesrådsmøderne successivt – fra én måned før til umiddelbart før et møde. Når fællesrådsmedlemmerne påpeger, at det kniber med at få læst det udsendte materiale fra råstofforvaltningen, er det udtryk for, at de overbelastes med informationer enten i forhold til den prioritering af tid og energi, som de har valgt – eller som Hernes formulerer det: i forhold til de virkelighedsmodeller, de kan benytte ved bearbejdningen af materialet.

Det er fremgået ovenfor, at de fleste initiativer vedrørende råstofsager udgår fra råstofforvaltningen. Det er alene på fællesrådsmøderne (og ikke gennem kontakter mellem møderne), at medlemmerne kommer med udspil, for eksempel i form

af "bestilling" af en undersøgelse eller informationer om en bestemt sag. Ifølge enkelte fællesrådsmedlemmer er det flere gange sket, at råstofforvaltningen har siddet en opfordring om at foretage udredningsarbejde om en sag overhørig. I hjemmestyreadministrationsen foretrækker man at moderere formuleringen, men bekræfter i øvrigt, at det i flere tilfælde har været nødvendigt at gentage opfordringer til råstofforvaltningen om at indhente bestemte informationer.

Stort set alle fællesrådsmedlemmerne diskuterer råstofsagerne med partifæller. Værdien af partierne som baggrundsgruppe afhænger dels af det enkelte partis organisatoriske styrke, dels af hvor højt det politiske spørgsmål om de grønlandske råstoffer prioriteres. Herudover benytter de grønlandske fællesrådsmedlemmer i stort omfang de administrative organer som en slags baggrundsgruppe. Det drejer sig først og fremmest om hjemmestyrets embedsmænd, men også råstofforvaltningens viden og ekspertise udnyttes direkte af især de grønlandske fællesrådsmedlemmer.

Råstofforvaltningen har direkte forbindelse til de forskellige fagspecialister i direktoraterne (GGU, GF og GTO) og kan som nævnt indhente oplysninger med videre her samt hos specialiserede konsulentfirmaer. GGU, GF, GTO og diverse konsulentfirmaer kan således betragtes som endog meget værdifulde baggrundsgrupper for forvaltningen.

Betragtningerne over fordelingen af indflydelsesressourcer synes at bekræfte teorien om, at ressourcer er kumulative. Man kan sige, at der er en dynamisk sammenhæng mellem de forskellige indflydelsesressourcer indbyrdes, sådan at en "høj score" på visse ressourcer også vil resultere i rigdom på andre ressourcer (Enderud, 1975: 216).

Råstofforvaltningen kan betragtes som et eksempel på en aktør i beslutningssystemet, som er kommet ind i en sådan selvforstærkende "god cirkel". En central placering i kommunikationsnettet samt mulighed for at ofre råstofområdet masser af opmærksomhed, tid og energi resulterer i høj informationsgrad, hvilket igen bevirker, at forvaltningen fuldt ud kan udnytte og være med til at opbygge baggrundsgrupper. Med alle disse ressourcer øges motivationen, sådan at man også bliver mere interesseret i at bruge energi og tid på at tage del i beslutningsprocessen.

Omvendt kan man sammenfattende sige, at fællesrådet let kan blive "låst fast" i en situation med "lav score" på næsten alle typer af indflydelsesressourcer. Fællesrådet udgør en ret uensartet gruppe af politikere, som hver for sig arbejder med mange forskelligartede politiske opgaver. Fællesrådsmedlemmerne skal fordele deres tid og energi over tilsvarende mange felter, og da rådet kun er samlet om råstofproblematikken få gange om året, slutter vi, at informationsgraden må være relativt lav. Ufuldstændig information eller manglende grundviden om sagsområdet reducerer mulighederne for at "filtrere" nye informationer og udnytte eller opbygge en stærk baggrundsgruppe. Endelig er det sandsynligt, at fællesrådets ressourcemæssigt svage "udrustning" smitter af på medlemmernes motivation og dermed svækker deres interesse for de grønlandske råstofspørgsmål.

Konklusion

Det er velkendt, at det ikke altid er de personer, der formelt træffer en beslutning, der også er de reelle beslutningstagere. Vi kan på baggrund af analysen konkludere, at en stor del af beslutningerne vedrørende grønlandske råstoffer må betegnes som "rituelle". Inden sagerne kommer op på regeringsniveau, er der mulighed for at afklare eventuelle tvivlsspørgsmål og forhandle sig frem til enighed i det dansk-grønlandske fællesråd. Den grønlandske råstofordning fungerer på den måde, at konflikter neddæmpes og direkte konfrontationer undgås - i hvert fald på det endeligt besluttende niveau. Dette er måske en del af forklaringen på det paradoks, som blev beskrevet i introduktionen.

Det kan ikke udelukkes, at for eksempel fællesrådsstrukturen fra hjemmestyrekommissionens side var tiltænkt en konfliktdæmpende rolle. På samme måde har det egentlige formål med råstofforvaltningen måske været at "skære sagerne til", sådan at uenigheden i det dansk-grønlandske fællesråd begrænses. Hvis det først og fremmest har været tanken med den grønlandske råstofordning at opnå en konsensusfremmende virkning, så må man med udgangspunkt i fem års erfaringer konkludere, at ordningen til fulde har indfriet forventningerne. Specielt er det rimeligt at fremhæve råstofforvaltningen som den helt centrale aktør i beslutningsprocessen, der overordentlig dygtigt har spillet en konfliktdæmpende rolle. Siden råstofordningen trådte i kraft i maj 1979 har der egentlig ikke været nogen alvorlig konfrontation mellem danske og grønlandske interesser. End ikke ved forhandlingerne omkring Jameson Land blev harmonien brudt.

Vi har beskrevet, hvordan det grønlandske krav om indflydelse er vokset i takt med den politiske selvstændiggørelsesproces. Vi konkluderede, at råstofordningen hviler på en "ustabil balance", blandt andet fordi de krav til en råstofordning, som blev stillet fra grønlandsk side, kun til en vis grad blev imødekommet. På den baggrund mener vi, at man må forvente, at sager som fra grønlandsk side betragtes som væsentlige, for eksempel fordi man frygter, at grundlæggende værdier i det grønlandske samfund sættes over styr, vil give anledning til en åben konfrontation, der måske vil udløse et veto. – Og så er det et spørgsmål, om ordningen fortsat vil hænge sammen.

Den dansk-grønlandske enighed, som vi har konstateret eksisterer omkring de enkelte råstofspørgsmål, skyldes blandt andet, at der nu også er grundlæggende enighed om at bevare selve ordningen. Hertil kommer, at råstofordningen i sig har visse konserverende elementer, som et langt stykke hen ad vejen vil sikre såvel systemets overlevelse som konsensus i relation til de enkelte sager. For eksempel har vi påpeget, at vetoretten ikke har været uden betydning, selv om den endnu ikke har været i brug. Den eksisterer derimod som et reelt middel i politikernes bevidsthed og er sandsynligvis med til at sikre kompromisdannelser.

Øget grønlandsk indflydelse – nogle forslag

Grønland har fået medansvar for beslutningerne på råstofområdet, men medindflydelsen er begrænset. Det er ikke muligt at skabe fuldstændig ligestilling mellem ulige parter; men det er alligevel vigtigt at overveje, hvordan man – indenfor

råstofordningen og ligestillingsprincippet rammer – kan øge den grønlandske indflydelse på råstofpolitikken.

Den grønlandske indflydelse på råstofområdet er dels begrænset af de formelle beslutningsregler, som er indeholdt i råstofordningen, dels af en række faktorer i selve beslutningsprocessen. Hvad de formelle beslutningsregler angår, er de resultatet af en slags "historisk kompromis" mellem danske og grønlandske interesser, og det er næppe sandsynligt, at der vil ske ændringer i de grundlæggende principper inden for en kortere tidshorisont. Eller sagt på en anden måde: omkostningerne ved at ændre på disse principper vil være så høje, at man formodentlig ikke fra grønlandsk side vil forsøge at tage hul på problemet, med mindre der samtidig er store gevinster at hente på området, hvilket ikke umiddelbart er tilfældet.

Rammerne ligger således relativt fast. Men de kan udfyldes på mange måder. Det er vores opfattelse på baggrund af den foregående analyse, at det vil være muligt for de grønlandske myndigheder at opnå betydeligt større indflydelse inden for den nuværende råstofordning, end man har i øjeblikket. De indflydelsesbegrænsninger, der skyldes beslutningsprocessens organisering, er væsentlige og måske mere væsentlige end de begrænsninger, der udspringer af selve de grundlæggende principper i ordningen.

Det er for eksempel en forudsætning for, at hjemmestyret kan påvirke udviklingen på råstofområdet, at man klart har formuleret og prioriteret et sæt af grønlandske mål og interesser. En overordnet grønlandsk råstofpolitik mangler stadig. Konsekvensen bliver ofte, at der tages stilling fra sag til sag og ikke sjældent under pres. Dernæst vil en mere aktiv stillingtagen fra grønlandsk side kunne fremmes gennem et mere intensivt samarbejde mellem grønlandske politikere. Et sådant samarbejde kunne for eksempel finde sted inden for rammerne af et permanent landstingsudvalg. Endelig kan grønlandsk indflydelse på råstofpolitikken øges ved at styrke hjemmestyrets administrative kapacitet – enten ved opprioritering af området "inden for huset" eller ved i højere grad at anvende ekstern konsulentbistand.

Disse forslag skal ikke opfattes som udtryk for, at vi anser den eksisterende ordning for hverken ideel eller uforgængelig. Imidlertid forsøger vi hermed at fastholde et realistisk udgangspunkt for diskussionen. Det bør i den forbindelse fremhæves, at heller ikke de her fremsatte forslag er omkostningsfri. Dette må naturligvis indgå i vurderingen af dem.

Omkostningerne ved for eksempel at forøge den administrative kapacitet på råstofområdet er naturligvis især af økonomisk art. Hertil kommer, at en kapacitetsudvidelse vil være med til yderligere at forøge omfanget af den grønlandske centraladministration, der i forvejen (og for eksempel sammenlignet med den færøske hjemmestyreadministration) udgør et temmeligt stort "hoved" i forhold til den samfundsmæssige "krop". Man må også være opmærksom på, at en udvidelse af den administrative kapacitet hovedsageligt vil betyde ansættelse af flere danske sagsbehandlere, hvilket strider mod en generel målsætning om at udvikle et mere grønlandsk samfund.

Noter

1. En mere omfattende beskrivelse af den empiriske beslutningsanalyse findes i F. B. Larsen og K.M.P. Nielsen. "Råstofordningen – principper og praksis", i Davis, Larsen og Nielsen (1984: 45-79). Nærværende artikel er udarbejdet på grundlag af del II i denne rapport.
2. Jfr. et medlem af det sydgrønlandske landsråd (Beretninger, 1934: 353).
3. "Den ny politik" blev især repræsenteret ved L.E. Johansen, M. Olsen og J. Motzfeldt.
4. Udvalget blev nedsat af grønlandsministeren – men foranlediget af et forslag fra landsrådet om at nedsætte en kommission med henblik på at undersøge mulighederne for at udforme en hjemmestyreordning for Grønland. jfr. Landsrådsforhandlinger (1972: 7, 104, 304).
5. Det er dette fænomen, som kaldes organisationens "moral" eller "korsånd", og som hævdes at være en del af de såkaldte "organisatoriske interesser", som bevidst eller ubevidst påvirker deltagerens adfærd, jfr. Halperin and Kanter (1973: 10 ff).
6. Indflydelsesressourcer defineres som "egenskaber eller kendetegn ved aktører, som kan bidrage til, at de opnår indflydelse", jfr. Enderud (1975: 203).

Litteratur

- Beretninger og kundgørelser vedrørende styrelsen af Grønland (1934). Nr. 7.
- Davis, Jerome D., Finn Breinholt Larsen og Karen Marie Pagh Nielsen (1984). *Offentlig styring af olie-gasaktiviteter i Grønland*, rapport udarbejdet inden for SSFs Grønlandsinitiativ, Århus: Institut for Statskundskab.
- Enderud, Harald (1975). *Beslutninger i Organisationer*, København: Fremad.
- Foighel, Isi (1980). "Home rule in Greenland", *Meddelelser om Grønland, Man & Society*, nr. 1.
- Folke, Steen (1978). *Grønlandsk Hjemmestyre – Dansk Imperialisme*, København: VS-Forlag.
- Fællesrådet vedrørende mineralske råstoffer i Grønland (1979). *Forretningsorden for fællesrådet vedrørende mineralske råstoffer i Grønland*, vedtaget den 13. september.
- Halperin, Morton H. and Arnold Kanter (1973). *Readings in American Foreign Policy: A Bureaucratic Perspective*, Boston: Little Brown & Co.
- Hernes, Gudmund (1975). *Makt og afmakt*, Bergen: Universitetsforlaget.
- Kommissionen om hjemmestyre i Grønland (1977). *Dokument nr. 9*.
- Kommissionen om hjemmestyre i Grønland (1978). *Hjemmestyre i Grønland* (bet. 837/1978), bd. 1 og 2.
- Landsrådsforhandlinger (1972). Efteråret.
- Landsrådsforhandlinger (1974). Foråret.
- Landsrådsforhandlinger (1977). Efteråret.
- Larsen, Finn Breinholt (1984). "Grønlandsk oliepolitik og Jameson Land", *Grønland*, nr. 8-9, pp. 231-246.
- Lov om Grønlands hjemmestyre (1978). Lov nr. 577 af 29. november.
- Lov om mineralske råstoffer i Grønland (1965). Lov nr. 166 af 12. maj.
- Lov om mineralske råstoffer i Grønland (1978). Lov nr. 585 af 29. november.
- Olsen, Moses (1976). "Reelt hjemmestyre eller ej", *Sujumut*, nr. 22.
- Peters, Guy (1978). *The politics of Bureaucracy*, New York: Longmann.
- Råstofforvaltningen (1980ff). *Beretning fra fællesrådet vedrørende mineralske råstoffer i Grønland for perioden 1.7.1979-30.6.1980; 1.7.1980-30.6.1981; 1.7.1981-30.6.1982; 1.7.1982-30.6.1983; 1.7.1983-30.6.1984*, København: Ministeriet for Grønland.
- Råstofforvaltningen (1984a). *Orientering om behandling i folketinget i november 1984 vedrørende Jameson Land-sagen, etableringen af et dansk/grønlandsk selskab til varetagelse af offentlig deltagelse samt øvrige spørgsmål i forbindelse hermed*, dok. 30/84 af 5. december 1984, København: Ministeriet for Grønland.
- Råstofforvaltningen (1984b). *Orientering om drøftelserne i Grønlands landsting under efterårs-samlingen 1984 vedrørende fællesrådets årsberetning for 1983-84, Jameson Land-sagen, etableringen af et dansk/grønlandsk selskab til varetagelse af offentlig deltagelse samt øvrige spørgsmål i forbindelse hermed*, dok. 26/84 af 3. december 1984, København: Ministeriet for Grønland.

Noter

1. En mere omfattende beskrivelse af den empiriske beslutningsanalyse findes i F. B. Larsen og K.M.P. Nielsen. "Råstofordningen – principper og praksis", i Davis, Larsen og Nielsen (1984: 45-79). Nærværende artikel er udarbejdet på grundlag af del II i denne rapport.
2. Jfr. et medlem af det sydgrønlandske landsråd (Beretninger, 1934: 353).
3. "Den ny politik" blev især repræsenteret ved L.E. Johansen, M. Olsen og J. Motzfeldt.
4. Udvalget blev nedsat af grønlandsministeren – men foranlediget af et forslag fra landsrådet om at nedsætte en kommission med henblik på at undersøge mulighederne for at udforme en hjemmestyreordning for Grønland. jfr. Landsrådsforhandlinger (1972: 7, 104, 304).
5. Det er dette fænomen, som kaldes organisationens "moral" eller "korsånd", og som hævdes at være en del af de såkaldte "organisatoriske interesser", som bevidst eller ubevidst påvirker deltagerens adfærd, jfr. Halperin and Kanter (1973: 10 ff).
6. Indflydelsesressourcer defineres som "egenskaber eller kendetegn ved aktører, som kan bidrage til, at de opnår indflydelse", jfr. Enderud (1975: 203).

Litteratur

- Beretninger og kundgørelser vedrørende styrelsen af Grønland (1934). Nr. 7.
- Davis, Jerome D., Finn Breinholt Larsen og Karen Marie Pagh Nielsen (1984). *Offentlig styring af olie-gasaktiviteter i Grønland*, rapport udarbejdet inden for SSFs Grønlandsinitiativ, Århus: Institut for Statskundskab.
- Enderud, Harald (1975). *Beslutninger i Organisationer*, København: Fremad.
- Foighel, Isi (1980). "Home rule in Greenland", *Meddelelser om Grønland, Man & Society*, nr. 1.
- Folke, Steen (1978). *Grønlandsk Hjemmestyre – Dansk Imperialisme*, København: VS-Forlag.
- Fællesrådet vedrørende mineralske råstoffer i Grønland (1979). *Forretningsorden for fællesrådet vedrørende mineralske råstoffer i Grønland*, vedtaget den 13. september.
- Halperin, Morton H. and Arnold Kanter (1973). *Readings in American Foreign Policy: A Bureaucratic Perspective*, Boston: Little Brown & Co.
- Hernes, Gudmund (1975). *Makt og afmakt*, Bergen: Universitetsforlaget.
- Kommissionen om hjemmestyre i Grønland (1977). *Dokument nr. 9*.
- Kommissionen om hjemmestyre i Grønland (1978). *Hjemmestyre i Grønland* (bet. 837/1978), bd. 1 og 2.
- Landsrådsforhandlinger (1972). Efteråret.
- Landsrådsforhandlinger (1974). Foråret.
- Landsrådsforhandlinger (1977). Efteråret.
- Larsen, Finn Breinholt (1984). "Grønlandsk oliepolitik og Jameson Land", *Grønland*, nr. 8-9, pp. 231-246.
- Lov om Grønlands hjemmestyre (1978). Lov nr. 577 af 29. november.
- Lov om mineralske råstoffer i Grønland (1965). Lov nr. 166 af 12. maj.
- Lov om mineralske råstoffer i Grønland (1978). Lov nr. 585 af 29. november.
- Olsen, Moses (1976). "Reelt hjemmestyre eller ej", *Sujumut*, nr. 22.
- Peters, Guy (1978). *The politics of Bureaucracy*, New York: Longmann.
- Råstofforvaltningen (1980ff). *Beretning fra fællesrådet vedrørende mineralske råstoffer i Grønland for perioden 1.7.1979-30.6.1980; 1.7.1980-30.6.1981; 1.7.1981-30.6.1982; 1.7.1982-30.6.1983; 1.7.1983-30.6.1984*, København: Ministeriet for Grønland.
- Råstofforvaltningen (1984a). *Orientering om behandling i folketinget i november 1984 vedrørende Jameson Land-sagen, etableringen af et dansk/grønlandsk selskab til varetagelse af offentlig deltagelse samt øvrige spørgsmål i forbindelse hermed*, dok. 30/84 af 5. december 1984, København: Ministeriet for Grønland.
- Råstofforvaltningen (1984b). *Orientering om drøftelserne i Grønlands landsting under efterårs-samlingen 1984 vedrørende fællesrådets årsberetning for 1983-84, Jameson Land-sagen, etableringen af et dansk/grønlandsk selskab til varetagelse af offentlig deltagelse samt øvrige spørgsmål i forbindelse hermed*, dok. 26/84 af 3. december 1984, København: Ministeriet for Grønland.

Råstofforvaltningen (1984c). *Udkast til koncession til efterforskning og udvinding af kulbrinter i et område i Jameson Land i Østgrønland*, København: Ministeriet for Grønland.